



POLITICAS ECONOMICAS Y PRODUCTIVIDAD

COMENTARIOS SOBRE LA PROPUESTA DE CONSTITUCIÓN, FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO DEL BANCO POPULAR

Número de Contrato: 522-C-00-00-00203-00
Sometido a: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
(USAID/Honduras)
Preparado por: Miguel Cabal

Tegucigalpa, Julio 2001

El Proyecto PEP es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ejecutado por Chemonics International con la participación de Management Systems International Inc. (MSI); J.E. Austin and Associates (JAA); International Management and Communications Corporation (IMCC); y la Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE).

Proyecto: Políticas Económicas y Productividad (PEP)
Nombre del Informe: **Comentarios sobre la Propuesta de Constitución, Fortalecimiento y Desarrollo del Banco Popular**
No. del Contrato: 522-C-00-00-00203-00
No. del Proyecto: 522-0395 (PROPEP)
Presentado por: PEP Project Chemonics International Inc. , Edificio PALIC, Tercer Piso, Avenida República de Chile, Colonia Palmira, Tegucigalpa, Honduras
Telefono: PBX: (504)-239-3439, 220-5562 Fax: 504-239-4188
Contacto: Christian Kolar, Project Manager
Correo Electrónico: ckolar@chemonics.net

TABLA DE CONTENIDOS

| | | |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| SECCION I | INTRODUCCION | 1 |
| SECCION II | BANCO POPULAR - UNA ESTRATEGIA DE PROFUNDIZACION DEL SECTOR FINANCIERO O UNA ESTRATEGIA DE APOYO AL SECTOR PRODUCTIVO | 3 |
| SECCION III | PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO EN LA PROVISION DE SERVICIOS FINANCIEROS Y NO FINANCIEROS | 4 |
| SECCION IV | PRINCIPALES ASPECTOS DE FUNCIONAMIENTO DEL BANCO POPULAR | 7 |
| | A. Clientela y Objetivos | 7 |
| | B. Riesgo | 7 |
| | C. Desempeño | 8 |
| | D. Acceso | 9 |
| | E. Costos | 9 |
| | F. Cobertura | 10 |
| | G. Diversificación y flexibilidad | 11 |
| ANEXO A | ASPECTOS A TENER EN CUENTA SOBRE EL APOYO A PEQUEÑOS PRODUCTORES Y EL PAPEL DE LOS SECTORES PUBLICOS Y PRIVADOS | 14 |
| ANEXO B | AMBIENTE EN QUE SE DESENVUELVEN LOS NEGOCIOS | 16 |
| ANEXO C | TECNOLOGIAS CREDITICIAS | 17 |
| ANEXO D | NIVELES DE ACCION Y LA DEFINICION DE "PISOS" | 19 |

SECCION I: INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es presentar comentarios a la propuesta de constitución y desarrollo del Banco Popular (BP). Estos comentarios son el resultado del análisis de la propuesta presentada por Nelson Ávila en Mayo 2001.

Los comentarios se centran en el análisis de la estrategia propuesta en el documento y de la conveniencia de crear una institución de las características de las que se menciona en el documento para cumplir con los objetivos propuestos. No se incluyen en estos comentarios el análisis del mecanismo de financiamiento a través de impuestos, ni los efectos que, a nivel macroeconómico, un impuesto de esta naturaleza pudiera traer en el sector productivo, los incentivos al contrabando y en el poder de compra de consumidores.

Primero, se presentan en forma resumida los objetivos y la estrategia propuesta y luego se presentan los comentarios a la propuesta del BP con base en lecciones de Honduras y otros países latinoamericanos que se consideran relevantes. Finalmente se presentan criterios a tener en cuenta para plantear alternativas para lograr los objetivos propuestos.

El objetivo general del BP es "reactivar la economía nacional, mediante la expansión del crecimiento económico sustentable del país y simultáneamente reducir la pobreza; mejorar las condiciones de salud...; generar ingreso a las familias, al Estado y a las empresas, mediante la reactivación del aparato productivo nacional por medio de la creación fortalecimiento y desarrollo de una entidad creada al efecto, el Banco..."

Los objetivos específicos son:

1. Movilizar recursos locales y externos para inversión productiva y canalizarlos a través de ventanillas de primero y segundo piso en el BP.
2. Fortalecer y desarrollar la capacidad competitiva y la eficiencia del sector productivo a través de asistencia técnica en materia financiera, productos, mercados y tecnología.
3. Crear condiciones para obtener el financiamiento requerido para 10 subprogramas de apoyo del BP. Los diez sub-programas de apoyo son:
 - a. Financiamiento de Proyectos productivos: proporcionar financiamiento de corto y largo plazo al sector productivo nacional de los sectores agropecuario, industrial y de servicios.
 - b. Financiamiento de apoyo a la producción: proporcionar financiamiento para pequeña infraestructura que mejore la productividad y competitividad como riego y caminos.
 - c. Financiamiento de vivienda social: financiar adquisición de vivienda social particularmente rural.
 - d. Financiamiento de microempresas: financiación para la creación, fortalecimiento y desarrollo de empresas viables

- e. Financiamiento para readecuación de deudas: refinanciamiento de las deudas con otras entidades financieras.
 - f. Fondo de garantías: crear y operar el Fondo.
 - g. Seguro agropecuario: crear y poner en ejecución el Seguro como protección de desastres naturales.
 - h. Fondo de estabilización de precios agropecuarios: crear y administrar el Fondo.
 - i. Creación y fortalecimiento institucional del BP.
 - j. Asistencia técnica de competitividad y productividad: Proporcionar cooperación no reembolsable en materia de producción, comercialización o información de mercados de productos, insumos y tecnología y oportunidades de inversión.
 - k. Aun cuando no aparece en los objetivos del banco, en su diseño se incluye un Fondo de Capital Humano que puede o no estar bajo su administración directa dirigido a apoyar la educación primaria, secundaria, universitaria y vocacional de estudiantes sobresalientes provenientes de hogares de ingresos bajos.
 - l. También, aun cuando no aparece en los objetivos, en su diseño se plantea que el BP realizará acciones en el campo del medio ambiente para mitigar los efectos ambientales de las inversiones y capacitar personal en estas áreas.
4. Crear y desarrollar el BP de tal manera que sea sostenible y permanente

SECCION II: BANCO POPULAR - UNA ESTRATEGIA DE PROFUNDIZACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO O UNA ESTRATEGIA DE APOYO AL SECTOR PRODUCTIVO

En el planteamiento de los objetivos del BP se mezclan y reflejan diferentes preocupaciones y se buscan metas de diversa naturaleza. En la propuesta se pretende dar solución a través del BP a varias de las limitantes que se identifican como obstáculos para el desarrollo del sector productivo en general y los pequeños productores y empresarios en particular. Este planteamiento lleva a reflexionar sobre si el BP es una estrategia para ampliar la profundización del sector financiero, con productos microfinancieros, en segmentos de pequeños productores o si es una estrategia integral de desarrollo empresarial dirigida a pequeños productores y empresarios. Si se plantea una estrategia completa para el sector privado, es necesario considerar:

1. El apoyo al sector productivo requiere mucho más que sólo financiamiento. En efecto, la viabilidad de los negocios del sector productivo está afectada por una gran cantidad de elementos de carácter macro, sectorial e institucional donde el crédito y la política de financiamiento es sólo un componente de la política empresarial (Ver Anexo B). Un programa de apoyo al sector productivo requiere de información, asistencia técnica y empresarial, conocimiento del mercado, estabilidad de políticas macro y sectoriales, infraestructura adecuada, marco institucional adecuado, etc.
2. Las características de los instrumentos requeridos para apoyar al sector productivo y la cantidad y diversidad de los agentes involucrados, indican que no es viable que una sola institución pueda cumplir con este papel. En este sentido el BP como entidad de respuesta a diversas necesidades del sector productivo y de hogares de bajos ingresos es una institución extremadamente compleja, cuya administración requiere de una gran cantidad de personal y su diseño lo vuelve centralizado. Una institución con las características planteadas se vuelve rápidamente ineficiente debido a la multiplicidad de objetivos que busca y a las diversas zonas geográficas que debe atender.

Adicionalmente una entidad como el BP añade duplicidad de funciones y conflictos de competencia y contribuye a la descoordinación existente en el apoyo a pequeños productores y empresarios. Como se amplía más adelante, esta situación sumada a la utilización de recursos públicos para financiar actividades donde hay acciones de carácter privado y local, introduce señales equivocadas a los demás agentes tanto beneficiarios como prestadores de servicios financieros y no financieros.

SECCION III: PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS FINANCIEROS Y NO FINANCIEROS

El impacto del establecimiento del BP sería muy posiblemente contrario al objetivo que se busca. Es decir, la creación del BP traería como efecto la disminución de la inversión total en la expansión y un posible deterioro de servicios a los pequeños productores y asalariados de bajo ingreso. El sistema microfinanciero en Honduras está conformado por Bancos comerciales, bancos estatales, asociaciones de ahorro y crédito, cooperativas de ahorro y crédito, organizaciones privadas de desarrollo, cajas rurales y bancos comunales. Estas entidades con sus fortalezas y debilidades, llevan una experiencia acumulada en el segmento del mercado que se pretende atender con el BP. El impacto final de la creación del BP debe verse en todo el sistema y no solamente en el mismo BP. En este contexto, la creación del BP tendría como efecto directo el desestímulo de las inversiones de todas las entidades del sistema microfinanciero e incluso el cierre o reducción de algunas de ellas. Este resultado se deriva de la creación de una competencia a los intermediarios financieros con recursos públicos. Esta situación se traduce en que el fondeo del BP es menos costoso y su tasa de interés en las colocaciones puede ser mas baja, no debido a su mayor eficiencia sino por el ejercicio de una ventaja "especial" creada por una ley. Esta situación desincentiva a sus competidores que hacen esfuerzos por aumentar su eficiencia y previene la entrada de nuevos intermediarios financiero. Por lo tanto la creación del BP en vez de aumentar reduce la competencia en el sector.

Adicionalmente, debido a que la demanda efectiva por créditos es limitada, se ha observado que la competencia por clientes en mercados de lento crecimiento, frecuentemente lleva a la guerra por mantener la participación en el mercado, más que a la ampliación de los servicios y la profundización de estos. Como parte de la estrategia por defender o aumentar la participación en el mercado, se genera una presión por disminuir las exigencias para el otorgamiento de créditos. Esta situación afecta la calidad de la cartera de las entidades financieras incluido el mismo BP, con el correspondiente aumento del riesgo asociado con este segmento del mercado. Este efecto a su vez, se traduce en un castigo para entes privados con y sin ánimo de lucro que atienden el mercado. El resultado final es entonces, en el mejor de los casos, un reemplazo de inversión privada por inversión pública y un aumento en la vulnerabilidad del sistema a decisiones discrecionales de inversión pública y a la disponibilidad de los recursos públicos. Esta vulnerabilidad se refleja en sobresaltos en los volúmenes colocados y en las tasas de interés del mercado basado en la decisión de un solo agente.

La mayoría de las experiencias exitosas de las entidades financieras especializadas surgen de la convergencia de intereses privados y multilaterales y con acompañamiento por un marco institucional y de supervisión, que permite nuevas modalidades de servicios financieros y garantías a una población que tiene acceso a la banca formal. La mayoría de las entidades financieras especializadas en el segmento de microfinanzas se originan en ONGs financieras o programas de financiamiento externo exitosos que adoptaron y desarrollaron metodologías acordes al segmento de mercado que atendían. Estas entidades construyen una experiencia que resulta en un manejo financiero y administrativo satisfactorio, y logran atender las necesidades de un segmento del mercado que no calificaba como cliente de entidades bancarias, pero que presentaba perspectivas favorables de crecimiento. El proceso de transformación de ONGs o

programas de financiamiento multilateral a entidades financieras especializadas, implica la superación paulatina de las limitaciones estructurales que enfrentan este tipo de entidades. Los obstáculos al crecimiento y consolidación de las entidades especializadas, están relacionados con su alta dependencia de recursos de donaciones y las limitaciones legales para captar depósitos del público y de otras entidades. Las experiencias exitosas no surgen espontáneamente de un esfuerzo individual ni tampoco como consecuencia de sólo un cambio en la legislación. Es resultado de un esfuerzo prolongado de un grupo de entidades, con participación importante de donantes internacionales, para traer, adaptar y desarrollar una tecnología a un segmento del mercado. Este esfuerzo es seguido y acompañado por cambios institucionales que han potenciado el desarrollo más en unos países que en otros. Las entidades que ignoran o no tuvieron acceso a las lecciones de experiencias anteriores, han tenido resultados negativos que no sólo afectaron los clientes y las entidades sino también el mercado.

El BP pretende ser una entidad diferente e independiente en el entendido que las demás entidades públicas y privadas no han sido capaces de tener el efecto deseado. Este enfoque es simplista y contribuye a la dispersión de esfuerzos. Sería más conveniente trabajar con las entidades públicas, privadas y multilaterales de orden nacional y local para tener una propuesta de cómo fortalecer el sistema de microfinanzas en Honduras para lograr los objetivos propuestos. Es indudable que las experiencias de Honduras complementadas con algunas experiencias internacionales relevantes aportarían significativamente en este proceso.

En vez de reemplazar al sector privado y a los demás agentes que participan en el sector microfinanciero, los recursos públicos deben estar dirigidos a apoyar estos sectores para que movilicen mayores recursos hacia los segmentos del mercado que se quieren atender y crear mecanismos para compartir los costos y riesgos que esto implica. La movilización de recursos hacia el sector microfinanciero implica remover las barreras a la entrada de recursos de inversión, ahorro y crédito para todas las actividades agrícolas y no agrícolas que compone el sector de pequeños productores. El alto riesgo que deben enfrentar los primeros inversionistas e intermediarios financieros que decidan entrar a atender este sector aunado a la dificultad de privatizar los beneficios resultantes de la inversión en el estudio de los mercados y el desarrollo de tecnologías adecuadas, se refleja en una baja inversión hacia el sector. Esta situación justifica la utilización de recursos públicos para apoyar al sector privado y acelerar la movilización de recursos hacia el sector.

Para acelerar el proceso sería de gran efectividad apoyar iniciativas para desarrollar mecanismos de co-financiación de las inversiones iniciales y participación tanto en los riesgos como en los beneficios. Algunas posibilidades son: crear fondos para capital de riesgo; apoyar alianzas entre bancos, OPDs, cooperativas de ahorro y préstamo, cajas y bancos asociativos rurales y proyectos; crear una red de centrales locales de riesgo; establecer mecanismos para que las entidades financieras compitan por bloques de recursos en igualdad de condiciones para complementar sus propios recursos; promover estudios de mercados rurales y de experiencias de intermediación rural; promover la difusión de tecnologías adecuadas y experiencias exitosas; promover la capacitación de recursos humanos en los diferentes aspectos de las microfinanzas; montaje y difusión de indicadores de calidad de los servicios de las diferentes entidades para facilitar la toma de decisión de los clientes y el mejoramiento de la calidad de los servicios.

Es fundamental que el Estado se concentre en mejorar las condiciones de competencia en los mercados de servicios de apoyo a los pequeños productores.

SECCION IV: PRINCIPALES ASPECTOS DE FUNCIONAMIENTO DEL BP

Después de estudiar cuidadosamente los diferentes componentes del proyecto de creación del BP, se ha encontrado que su diseño presenta características que impediría el cumplimiento de las metas propuestas, aún si este concentrara su gestión solamente en el negocio de las microfinanzas. Entre estos elementos se destacan:

A. Clientela y Objetivos

El BP pretende atender una gran variedad de clientes muy heterogéneos. La experiencia en Latinoamérica indica que el éxito de las entidades de microfinanzas radica en ofrecer productos que se adecuen a las condiciones de una clientela y en contar con sistemas costo-efectivos de seleccionar los clientes. Las necesidades de los clientes varían significativamente de acuerdo a su actividad, localización y nivel de desarrollo. Los diferentes clientes requieren productos y metodología especializada. Atender desde un principio todos los perfiles de clientes es administrativamente complejo, lo cual compromete la eficiencia operativa del BP.

Adicionalmente, la propuesta plantea por una parte que la entidad atenderá negocios "económica, financiera, social, jurídica y ambientalmente viables" y por otra que se extenderá crédito a los más pobres que no han tenido acceso a financiamiento y a los productores que tienen un crédito con otras entidades financieras y requieren la readecuación de la deuda. Este doble criterio básico dificultará la operación del banco y el establecimiento de una política crediticia que conduzca a la sostenibilidad que se persigue.

También, parte de la motivación para la creación del BP parecería ir en dirección de solucionar un problema de baja capacidad de pago que ha sido agravado por las condiciones naturales. Esta mezcla de criterios, confunde la viabilidad del negocio con la insuficiencia crónica o temporal de capacidad de pago. El tratar de solucionar estos problemas de insuficiencia, con el BP llevaría a deteriorar el sistema microfinanciero debido a las distorsiones que se introducen en el mercado y al incentivo a la cultura del no pago lo cual rompe la disciplina básica para la expansión de los servicios microfinancieros. Extender financiamiento subsidiado a empresarios y trabajadores rurales envueltos en un negocios de bajo retorno, tiende a perpetuarlos en estas actividades.

B. Riesgo

En la propuesta del BP se encuentran algunos componentes que elevan los riesgos de la institución e incentivan la selección de clientes de mayores riesgos, lo cual dificulta la viabilidad de la entidad.

- a. Los subprogramas de Fondo de Garantía, Seguro Agropecuario y Fondo de Estabilización de Precios ligados al BP, incentivan el relajamiento de la tecnología y política crediticia lo cual se refleja en un incentivo hacia los clientes de mayor riesgo y menor probabilidad de éxito, restándole viabilidad y causando un deterioro de la calidad de la cartera superior al de las demás entidades privadas.

- b. En la propuesta del BP se señala que este operará con una estrategia de generación de demanda inducida por la oferta de servicios. Esto aparentemente significa que con los servicios de cooperación técnica se establece la viabilidad financiera de los negocios. Este tipo de enfoque coloca en el BP la responsabilidad del desempeño del proyecto. En este sentido si el negocio no funciona el cliente tiene la excusa que el banco fue el que estableció la viabilidad del negocio. Este resultado es muy frecuente en entidades que prestan al mismo tiempo servicios financieros como asesoría y capacitación. Al departamento de crédito le es muy difícil rechazar un crédito recomendado por el departamento de asistencia técnica de la misma entidad.
- c. En el diseño del BP se especifica que "será condición sine-quantum que los beneficiarios del crédito hayan recibido formación previa de asistencia técnica en el ramo financiado". Esta condición refleja la visión que los empresarios no pueden tomar sus propias decisiones y que se requiere obligarlos a tomar capacitación. Los efectos de este tipo de práctica son, por una parte encarecer el crédito para los empresarios y productores que no la requieren, genera mayores costos de transacción para los clientes y dificulta el proceso de desembolso de los créditos y genera una cultura de que el riesgo de la inversión debe ser asumida por la entidad que financia puesto que esta contribuyó a la formación y formulación del proyecto del cliente.

Adicionalmente, la prestación de servicios de capacitación utilizando recursos públicos también introduce distorsiones en el mercado de servicios no financieros y desincentiva en desarrollo de productos especializados para el segmento del mercado que se interviene.

C. Desempeño

En el diseño del Banco Popular no existen elementos que permitan prever que su comportamiento será diferente al que han tenido otros bancos públicos.

- a. La figura jurídica es institución mixta de derecho público lo cual dificulta la ejecución de políticas corporativas atendiendo a la eficiencia financiera y operativa. El máximo ente rector del banco es la asamblea de accionistas donde el Estado será el mayor accionista. La asamblea nombra la junta directiva en cuya selección tendrá ingerencia decisoria el sector público. En las decisiones del banco primarán por ley los aspectos públicos derivados de los valores sustentados por el gobierno de turno. Esta situación puede convertirse en un desincentivo para la entrada de inversionistas privados minoritarios. Debido a que la viabilidad del banco depende de los recursos públicos esto genera una cultura de complacencia hacia el primer contribuyente, el sector público, tanto el gobierno como el congreso. Resulta muy difícil para la dirección del BP negar una petición hecha por estos sectores teniendo en cuenta que las decisiones de estos agentes pueden afectar la viabilidad del banco.
- b. No existe ninguna evidencia que indique que habría algún interés de inversionistas privados en participar mayoritaria y menos minoritariamente en el BP. En la propuesta la responsabilidad de lograr la vinculación de otros accionistas depende de las campañas de promoción del BP.
- c. En captaciones se observa que entidades nuevas tienen que competir por recursos de ahorro mediante mayores tasas o un riesgo y servicios mejores que la competencia.

Las tasas pasivas que se ofrecerían y la vulnerabilidad del sistema a las decisiones discrecionales del gobierno podrían no ser suficientes para atraer ahorradores. Mas aún la ventaja competitiva del banco radica en que su fondo proviene de recursos públicos sin costo para el banco por lo que si se aumentan significativamente las tasas pasivas para atraer ahorro se puede generar corridas de ahorradores de otras instituciones con su consecuente efecto sobre la liquidez del sistema o la atracción de capitales especulativos que se marcharán apenas se reduzcan los incentivos.

D. Acceso

El planteamiento del BP se presenta como si uno de los objetivos fuera dar acceso a pequeños productores sin capacidad de pago, lo cual no corresponde a la experiencia Hondureña y de otros países de la región. La experiencia latinoamericana indica que ha mejorado el acceso a algunos servicios financieros de personas con negocios establecidos, de alto retorno y rotación, que demandan financiamiento de corto plazo. Estos negocios generalmente se dedican a actividades comerciales, servicios y procesos manufactureros simples. El origen del mejoramiento en el acceso ha sido el apalancamiento de un mayor volumen de recursos para este tipo de negocios, más que la ampliación de la base de negocios que tiene acceso a servicios financieros. El desarrollo de las microfinanzas tampoco ha sido, como a veces se sugiere, la extensión de servicios financieros a negocios y personas con ingresos insuficientes, sino la implementación de metodologías para identificar negocios y personas con determinadas características, a las cuales se les pueden ofrecer algunos servicios financieros. Mas aún, los segmentos con ingresos insuficientes no han tenido acceso permanente a servicios financieros y cuando ocasionalmente lo han tenido por fallas en los mecanismos de selección, los resultados no han sido exitosos.

Esto no significa que el papel de las microfinanzas sea pasivo en la mejora de las condiciones de vida de su población objetivo, sino que por el contrario, debe cumplir un papel activo en el diseño e implementación de iniciativas dirigidas a facilitar el aprovechamiento de oportunidades de negocios a personas de bajo ingreso. Es de particular importancia su participación en áreas relacionadas con mercados dinámicos, especialmente de exportación, agricultura y desarrollo de las micro y pequeñas empresas.

E. Costos

Las proyecciones del BP se realizan asumiendo que sus costos serían similares a los del promedio del sistema bancario. Esta situación no se ajusta a la realidad. La experiencia hondureña y latinoamericana indica que las metodologías que han sido exitosas para atender los mercados microfinancieros conllevan un costo mayor al de atender la clientela del sistema bancario tradicional¹. Existe un efecto balance entre los costos y el riesgo dada una tecnología crediticia. A menores montos y mayor la dispersión de los clientes, mayor el costo unitario de atender los diferentes segmentos del mercado y mayores los costos de transacción para los

¹ Asimismo, se ha mostrado que existen diferentes modelos, metodologías y políticas que pueden tener éxito para atender esos mercados y garantizar la fortaleza institucional de los operadores. Los principales tipos de crédito, individual, solidario y asociativo, generalmente se refieren como tecnologías opuestas. Sin embargo, cada tecnología se ajusta a diferentes condiciones, actividad económica y monto de los préstamos Ver ANEXO C. El papel del sector público respecto a este punto debe estar dirigido a diseminar las experiencias exitosas tanto nacionales como internacionales y a generar mecanismos de capacitación de personal en los diferentes aspectos del negocio microfinanciero.

clientes. Los costos administrativos por unidad de ingreso por concepto de intereses son sustancialmente mayores en el segmento de las microfinanzas que en el sistema bancario.

También es necesario tener en cuenta que además del mayor costo de intermediar recursos, incluido en los intereses cobrados por las entidades, existen costos de transacción de dos tipos. Por una parte los costos de transacción monetarios en que incurren las entidades financieras y que son cobrados en el spread financiero o a través de las comisiones, pagos adicionales y condiciones de los préstamos. Por otra parte, los costos de transacción en tiempo (costo de oportunidad del tiempo) en que incurren los clientes de las actividades de microfinanzas. Estos costos que pueden ser despreciables en préstamos grandes pero son factores determinantes cuando se trata de transacciones de montos pequeños.

Por lo tanto, un esfuerzo integral para disminuir el costo total del crédito debe incluir tanto acciones dirigidas a reducir el margen financiero entre las tasas activas y pasivas, como acciones para disminuir los costos de transacción. Estas últimas se refieren a acciones que mejoren la información sobre la historia crediticia de los clientes (centrales de riesgos), pero también a innovaciones en tecnología que permitan reducir el costo unitario de selección sin aumentar significativamente el riesgo de no pago. Esta es otra área en que el papel de sector público es fundamental a través de la coordinación de esfuerzos y financiación de programas para fundación y ampliación de cobertura de las centrales de riesgo.

Otras acciones que ayudan a disminuir el margen financiero de las entidades microfinancieras son las que mejoren el funcionamiento del mercado tales como: mejorar la calidad de información (centrales de riesgo), hacer más operativo el mecanismo de ejecución de garantías, mejorar el mercado de la tierra. De nuevo estas iniciativas deben ser responsabilidad del sector público con participación del sector privado y entidades especializadas. Existen también otras acciones menos convencionales como innovación en las modalidades de ampliación de la cobertura de los mercados, formación de volúmenes ofreciendo servicios integrales a cadenas productivas y los negocios interrelacionados, ampliación de la gama de servicios y creación de consorcios entre diferentes entidades para la atención de nuevos mercados, tendrían mayor potencial de disminuir los costos de intermediar estos recursos en los segmentos objetivo. En este tipo de instrumentos el papel de Estado un rol de complementación de recursos y de coordinación de agentes y de adecuación de las reglas de juego que permita una cooperación más amplia entre entidades de diferentes sectores.

F. Cobertura

En la propuesta del BP se plantea llegar directamente a los clientes finales, lo cual representa una estrategia poco efectiva para ampliar los servicios financieros a pequeños productores. El acceso a clientes geográficamente dispersos y en zonas alejadas de las oficinas de las entidades financieras, incrementa el costo del servicio. A medida que aumenta la distancia y la dispersión, aumenta el costo del servicio y continuará aumentando hasta un punto en que el incremento en costo sea tan alto que sobrepase la capacidad de pago del cliente. Como se mencionó anteriormente este proceso de expansión de cobertura con las modalidades de operación y expansión actuales sería muy costoso y lento. La aceleración de este proceso hacia zonas rurales requeriría de cambios en estas modalidades y en la organización actual de las entidades financieras. Estos cambios estarían dirigidos tanto a la disminución de costos asociados a servir a

clientes geográficamente alejados de las oficinas de las entidades financieras, como al incremento en número de clientes en éstas áreas.

En vez de querer entregar recursos a altos costos directamente a los productores, el Estado podría apoyar acciones del sector privado tales como:

- **Innovación Tecnológica:** diseño de nuevas modalidades de crédito que permitan reducir los costos de llegar a clientes ubicados en zonas alejadas. Específicamente el estado puede poner a disposición de intermediarios o de consorcios de intermediarios recursos para complementar el esfuerzo privado en el desarrollo de nuevos productos y la introducción de mejoramiento tecnológico que disminuya los costos de llevar servicios a los pequeños productores y a hogares de bajo ingreso.
- **Inversión Estatal en Infraestructura:** el mejoramiento de infraestructura física y medios de transporte y comunicación en zonas distantes de las ciudades principales contribuirían a disminuir el costo de proveer servicios en estas zonas.
- **Consortios entre entidades:** algunas de las entidades que ya operan en la zona podrían ofrecer los servicios unificadamente. De esta forma se reduce tanto el costo inicial, ya que se aprovecha la experiencia que tienen en la zona, como los costos de operación. Esto permitiría compartir los costos, riesgos y beneficios entre una o varias entidades financieras, haría más factible la oferta de servicios en estas zonas que individualmente no podrían atender. El Estado puede poner recursos complementarios para la realización de estos consorcios en zonas prioritarias.
- **Servicios dirigidos a un mercado específico más que a clientes individuales:** detectar cadenas productivas con potencial de desarrollo y ofrecer servicios integrales para esa actividad. De esta forma, no sólo sería posible incrementar el número de clientes cubiertos sino que se aumentaría la posibilidad de llegar a clientes con capacidad de pago dado que están asociados a una actividad con potencial de desarrollo. Se trata de ofrecer productos para cubrir necesidades individuales pero ligadas a esfuerzos productivos colectivos en mercados de rápido crecimiento. El Estado puede contribuir financiando estudios que mejoren el conocimiento de las cadenas productivas con potencial y para co-financiar el desarrollo de los productos específicos.

G. Diversificación y flexibilidad

Anteriormente se indicó que el riesgo en microfinanzas está originado principalmente en las diferencias existentes entre las características de los productos ofrecidos y las necesidades de los clientes; por otra parte, se concluyó que la expansión y evolución del mercado microfinanciero está basada en el diseño de nuevos productos. Ante estas dos conclusiones, surge la pregunta de sí las fuerzas del mercado podrían dar los incentivos necesarios para que los agentes económicos participen en la creación de nuevos productos microfinancieros.

Inicialmente, aparecen dos grandes obstáculos que impiden que la oferta responda a la demanda de nuevos productos financieros: el enfoque de oferta en el desarrollo de estos servicios y el alto costo inicial que conlleva la creación de nuevos productos.

G1. El enfoque de oferta

El desarrollo de las microfinanzas ha estado guiado principalmente por la oferta. La mayoría de los productos financieros ofrecidos no son resultado de un proceso de análisis de demanda y de un diseño cuidadoso para cubrir las necesidades de los clientes actuales y potenciales. Generalmente, los nuevos productos financieros son resultado de modificaciones a productos existentes que se ajustan a la estructura de operación de las entidades financieras. La experiencia latinoamericana de la última década, ha señalado la necesidad de explorar el mercado financiero y sus posibilidades de expansión. Para iniciar el análisis de mercado y de productos se necesitan ciertos cambios a diferentes niveles:

- Las entidades financieras deben reconocer la importancia de la investigación de mercados y desarrollo de nuevos productos como mecanismo para enfrentar dos importantes eventos que ocurren en el mercado. De una parte, la creciente competencia entre entidades financieras dado que el mercado, para los productos que se ofrecen actualmente, tiende a saturarse. Y, por otra parte, la creciente necesidad de contar con recursos propios dada la disminución de otras fuentes de fondo a costos preferenciales (i.e. donaciones y préstamos preferenciales).
- El ente que regula las entidades financieras debe reconocer y valorar la importancia de la investigación de mercados y desarrollo de productos para la futura expansión del sector microfinanciero. Dado que los recursos de investigación sólo tendrían retornos en el futuro, la rentabilidad presente del uso de estos recursos sería cero o negativa lo cual afectaría los indicadores de desempeño actual de las entidades. El reconocimiento y valoración de la importancia de nuevos productos financieros por parte del ente regulador, se podría reflejar, por ejemplo, en el desarrollo de una metodología de evaluación financiera que permita incluir los ingresos futuros derivados de la labor de investigación, desarrollo de productos nuevos y mercadeo, ajustados a valor presente, en la evaluación financiera actual. No se trata de reemplazar los indicadores de desempeño que se utilizan actualmente sino complementarlos con el análisis prospectivo de las entidades. De esta forma, las entidades tendrían incentivo para dedicar recursos a la investigación y desarrollo de nuevos productos y mercados puesto que su esfuerzo se reflejaría también en la evaluación que se haga de la institución de forma sistemática.
- El sector debe reconocer la necesidad de contar con personal capacitado para realizar la investigación de mercados y el desarrollo de nuevos productos financieros. Dado que en la actualidad el personal capacitado para esta labor es escaso, se debe promover un programa de entrenamiento para garantizar tanto la cantidad como la calidad del personal requerido para las labores de mercadeo.

G2. Alto costo inicial para desarrollar nuevas tecnologías

El proceso de investigación, diseño y prueba de nuevos productos no sólo requiere de una importante cantidad de recursos sino que la labor debe ser permanente para permitir la continua expansión del mercado. El tamaño relativo de las entidades de microfinanzas hace que el monto de recursos que pueden dedicar a mercadeo, sea muy limitado. Hay que anotar también que la

innovación tecnológica en el mercado microfinanciero latinoamericano ha obedecido a una suma de éxitos individuales, lo que ha limitado la acumulación de experiencias incrementando el costo inicial para nuevos productos. Sin embargo, con la aparición de entidades que agrupan esfuerzos individuales y entidades de segundo piso las experiencias se podrán documentar y compartir. Avances hacia la consolidación y fortalecimiento de este tipo de cooperación tendrían grandes beneficios para el sector.

Por otra parte, dadas las características de los productos financieros, los beneficios derivados de nuevos productos no son totalmente privatizables lo cual desincentiva la participación de recursos privados. Por lo tanto, existe un amplio espacio para promover iniciativas que lleven tanto a reducir los altos costos fijos iniciales, como a reducir el desincentivo originado por los beneficios no privatizables. Este es un papel que puede cumplir el Estado y que puede tener un gran impacto en el desarrollo de los mercados financieros para pequeños productores. Entre las iniciativas se podrían mencionar, por ejemplo:

- Diseñar mecanismos para difundir, evaluar y sistematizar experiencias con nuevos productos. El conocimiento de estas experiencias podría hacer más eficiente el proceso de innovación tecnológica.
- Fomentar la cooperación entre entidades, de tal manera que los beneficiarios potenciales de una innovación, participen desde el inicio del proceso y compartan los costos y riesgos. Así se reduciría el desincentivo de beneficios potenciales no privatizables.

En conclusión, con la tecnología, mercadeo, productos y regulación actuales la expansión del sector estará limitada tanto en productos como en mercados. Para obtener un significativo incremento en la cobertura del mercado y con una variedad de productos diseñados para satisfacer integralmente las necesidades financieras de los clientes, es necesario, cambiar el enfoque de oferta en la innovación tecnológica y promover iniciativas que conduzcan a la reducción del costo fijo inicial del desarrollo tecnológico. En este proceso el papel del Estado es fundamental pero no debe dirigirse a prestar directamente servicios a los beneficiarios finales sino a apoyar entidades privadas para que realicen los avances requeridos.

ANEXO A: ASPECTOS A TENER EN CUENTA SOBRE EL APOYO A PEQUEÑOS PRODUCTORES Y EL PAPEL DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

1. **Conocimiento adecuado del sector.** El tamaño de las unidades económicas y sus características son muy diferentes aún entre pequeños productores. Se encuentran una gran diversidad de sectores económicos, grados de desarrollo empresarial, niveles de formalización, montos de ventas y rentabilidad, número de trabajadores, etc. En ese sentido, es importante tomar en cuenta que estas diferencias, sobre todo las de tamaño, tiene también diferencias en sus necesidades y problemáticas que tienen que ser consideradas en el diseño de las propuestas de políticas y acciones que se implementarán. Por ejemplo, en el caso de los servicios financieros, tanto las microempresas como las medianas necesitan mejorar su acceso a financiamiento, pero las acciones y políticas deberían ser distintas. Además, si bien los esfuerzos están dirigidos a apoyar las pequeñas unidades productivas, también es necesario incorporar en algunos programas a las empresas de mayor tamaño, para promover el desarrollo de encadenamientos empresariales. El proveer información que permita a los agentes privados y públicos tomar mejores decisiones es una labor facilitadora del estado que puede tener un gran impacto en la provisión de servicios a los pequeños productores.
2. **Rol subsidiario del Estado.** El modelo de apoyo a los pequeños productores, debe enmarcarse dentro del nuevo concepto del rol del Estado, donde este limita su intervención, sólo en aquellas áreas donde la actividad e iniciativa privada no actúa. Es decir, aplicar el criterio de “subsidiaridad” del Estado, donde éste apoya las iniciativas privadas y no las sustituye. Esta consideración, se debe ver reflejada en las propuestas de políticas y acciones, donde las entidades del Estado asumen roles en el “tercer y cuarto piso” (Véase ANEXO C). Para que un enfoque por pisos funcione se requiere por una parte, que las instituciones reconozcan su nivel de actuación y que se especialicen en su nivel correspondiente, y en segundo lugar, que haya un trabajo articulado entre los diferentes pisos. Estos criterios son una base fundamental para la actuación del sector público con el fin de evitar duplicación de esfuerzos y la distorsión del mercado de servicios a los pequeños productores que proveen las organizaciones privadas de apoyo al sector, en un marco de competencia y libertad de mercado. Intervenciones subsidiadas del sector público pueden desalentar inversiones privadas y constituirse en un factor que aumenta la vulnerabilidad del sistema a la existencia de recursos permanentes para realizar transferencias.
3. **Mercados domésticos y externos.** El enfoque de la política puede estar orientado, a estimular las actividades empresariales de las unidades económicas de menor tamaño hacia los mercados de exportación y hacia segmentos del mercado interno de rápido crecimiento. Sin embargo, no hay que perder de vista que el sector de los pequeños productores está, actualmente, fuertemente concentrado en el mercado interno de baja calidad y precio, y que la transformación de un aparato productivo hacia las exportaciones va a tomar algunos años en mostrar mayores logros.

4. **Enfoque sistémico y coordinación de esfuerzos.** En cualquier país, normalmente existe una serie de esfuerzos dispersos, en algunos casos duplicaciones de acciones y muy poca coordinación en general. Por tanto, hay una gran posibilidad, ya que las propias instituciones privadas así lo requieren, de promover la convergencia y sinergia de los esfuerzos que actualmente vienen desarrollando diversos actores involucrados en el apoyo al sector, logrando un enfoque sistémico con resultados más efectivos. Una función fundamental del sector público es apoyar el desarrollo, la especialización y descentralización de estos mercados de servicios a los pequeños productores. En particular, hay que hacer un esfuerzo primordial de coordinación entre las distintas entidades del Estado que tiene programas vinculados al apoyo de los pequeños negocios y productores, de tal manera que la filosofía y los lineamientos de trabajo sean los mismos, y así evitar dar señales confusas al sector.

5. Desconcentración geográfica y sectorial de la base económica y la descentralización en la administración de los recursos, a través del impulso al desarrollo local. Este lineamiento debe conllevar la descentralización en la administración de recursos, la responsabilidad en la toma de decisiones, las decisiones sobre el establecimiento de prioridades y la búsqueda de soluciones a los problemas, promoviendo la participación ciudadana en la especificación del programa de desarrollo en lo regional y local.

6. **Enfoque de demanda.** En base de experiencias internacionales, los primeros esfuerzos de apoyo al sector de pequeños productores normalmente han estado caracterizados por un intervencionismo de las instituciones públicas y privadas. Existe en estos casos una clara orientación de las acciones a través de la “oferta”, es decir, son las instituciones públicas y privadas quienes diseñan sus acciones a través de sus programas y luego se busca la demanda de los servicios que se ajusta a sus ofertas ya preestablecidas. El enfoque que resulta más efectivo es el de demanda, es decir hay que hacer un esfuerzo mayor para tratar de identificar mejor los requerimientos de servicios financieros y no financieros de los demandantes, para poder diseñar programas y actividades que se ajusten a sus necesidades. Este cambio de enfoque es muy importante, porque asegura que la provisión de servicios sea la adecuada y la más efectiva a sus reales intereses. Además permite que las organizaciones de apoyo al sector compitan por la provisión de sus servicios, favoreciendo el desarrollo del mercado de servicios.

7. **Respaldo Político.** Debe mantenerse un amplio respaldo, al más alto nivel político, a estos esfuerzos, con la debida comprensión y apoyo a las políticas, la estrategia y las acciones a desarrollar. Este respaldo explícito, es un mensaje claro de la importancia del sector dentro de la estrategia integral del modelo de desarrollo económico que se pretende impulsar.

ANEXO B: AMBIENTE EN QUE SE DESENVUELVEN LOS NEGOCIOS



ANEXO C: TECNOLOGÍAS CREDITICIAS

El desarrollo de las microfinanzas en Latinoamérica ha dado origen a diferentes tecnologías para otorgar créditos de bajo monto a microempresarios y hogares de bajo ingreso. La experiencia indica que para lograr una mayor profundización del sector financiero en el segmento de pequeños productores se requiere de la existencia de todas las tecnologías puesto que su conveniencia depende de las características de los clientes que se pretende atender. Estas tecnologías se desarrollan buscando mantener un seguimiento cercano a los clientes y disminuir los costos tratando de delegar algunas de las funciones en grupos. A continuación se mencionan las características fundamentales de las diferentes metodologías teniendo en cuenta que su aplicación varía de acuerdo a la cultura, fortalezas y debilidades de las entidades que las adoptan. En general las tecnologías crediticias se pueden dividir en dos grandes tipos: individuales y grupales.

A. Individuales

Los rangos fundamentales de este tipo de metodologías son: i) trabajan con garantías no convencionales (prendarías, de oro, sólo la firma), ii) la aprobación del crédito y en buena parte las condiciones dependen de un análisis detallado de los clientes y sus actividades económicas para proyectar la intención de pago y la capacidad de pago del individuo (proyecciones del negocio y salarios), iii) la relación de largo plazo de negocios y personal entre el cliente y los oficiales de crédito es un ingrediente fundamental para poder realizar la evaluación del crédito, iv) los montos deben ser adecuados a la experiencia anterior del prestatario y utilizan frecuentemente la gradualidad del monto, se inicia con bajo monto y si existe repago adecuado se puede tener acceso a mayores montos.

B. Grupales

a) Grupos Solidarios

Los rasgos principales de este tipo de metodologías son: i) utilización de garantías solidarias o mancomunadas para el respaldo del crédito, ii) generalmente los créditos son de libre disponibilidad, pero se ajustan más a capital de trabajo, iii) el crédito es gradual. La metodología de grupos pretende, por una parte, hacer transacciones de mayor monto, agregando las necesidades de varios individuos y por otra parte, reducir los costos de obtención de información delegando las aprobaciones individuales al grupo. Los grupos están conformados por personas que se conocen entre sí, luego el no pago de uno de los miembros, afecta la percepción de sus referenciales sociales y económicos. Además los mismos miembros tienen información clave sobre la historia y el comportamiento de los individuos y por supuesto de su intención y capacidad de pago.

Aún cuando no existe información suficiente para probar una hipótesis en este sentido, la evidencia parecería indicar que la metodología de grupos solidarios presenta algunas particularidades relacionadas con los ciclos económicos. En épocas de auge los grupos pueden crecer muy rápidamente, especialmente en las etapas iniciales de los grupos. Sin

embargo, a medida que los negocios individuales prosperan las necesidades de los individuos varían y por lo tanto requieren diferentes condiciones montos, plazos, destinos y garantías. De esta manera, a medida que el grupo prospera parecería haber un incentivo para los miembros de los grupos a demandar productos individualizados. Por su parte, en períodos de recesión la falla de un miembro impide el acceso a otras fuentes de crédito formales a todos sus miembros, lo cual se traduce en una rápida expansión de la crisis. De todas maneras esta metodología parecería ser más compatible con grupos que tienen limitada experiencias con crédito y ahorro. En el proceso de implementación de esta metodología se construye la disciplina de guardar un excedente para ahorro o pago de crédito.

b) Crédito asociativo

Esta modalidad la conforman asociaciones y gremios existentes que intermedian los fondos otorgados por la entidad financiera a los miembros del grupo. La entidad financiera estudia la viabilidad de la operación a nivel del grupo, mientras que el grado de delegación para el otorgamiento de los préstamos individuales, varía de acuerdo a la entidad. Generalmente el crédito se destina a capital fijo y acompaña otro tipo de servicios no financieros de las asociaciones. Los montos y plazos tienden a ser mayores que en las otras modalidades a la vez que los intereses menores.

c) Bancos Comunales

Esta modalidad está constituida por grupos de personas en los que la entidad financiera delega el manejo y recuperación de los créditos. El grupo ofrece una garantía mancomunada a la entidad financiera. Los grupos combinan las fuentes externas, es decir, el crédito de la entidad financiera con fuentes internas provenientes del ahorro de los miembros y los intereses de los créditos. El grupo se organiza y reparte entre sus miembros las funciones para manejar sus cuentas externas e internas. La promoción y la capacitación del grupo para que pueda desempeñar estas actividades generalmente están a cargo de la entidad financiera.

Independientemente del tipo de metodología generalmente se ha encontrado que el costo unitario de otorgar y acceder a un crédito en zonas rurales es mayor que en urbanas tanto por los menores montos como por la mayor dispersión.

ANEXO D: NIVELES DE ACCIÓN Y LA DEFINICIÓN DE “PISOS”

El enfoque por “pisos”, permite tener una mejor ilustración de los niveles de intervención que tienen las diversas instituciones públicas y privadas que trabajan con el sector de pequeños productores, en particular para las instituciones públicas:

"Clientes y Beneficiarios": corresponde a las personas o instituciones y empresas clientes beneficiarios finales de servicios financieros o no financieros, proveídos por terceros. Pueden ser agricultores, microempresas, las pequeñas o las medianas empresas, los trabajadores o empresarios.

"Entidades de Primer Piso": corresponde a las instituciones especializadas que ejecutan directamente los programas con los beneficiarios finales, es el caso de las ONGs, los institutos académicos y tecnológicos, las instituciones financieras, los institutos de capacitación, los laboratorios de calidad, gremios empresariales, etc. Todas estas instituciones proveen servicios financieros y no financieros a los beneficiarios finales.

"Entidades de Segundo piso": corresponde a las instituciones que implementan y ejecutan programas y proyectos a través de las instituciones especializadas que se encuentran en el "segundo piso", su responsabilidad se centra en la identificación de los mecanismos más apropiados y transparentes para llegar a los beneficiarios finales a través de las instituciones más idóneas proveedoras de servicios.

"Entidades de Tercer Piso": en este nivel se diseñan las políticas, estrategias y acciones para el fomento de los pequeños productores, la responsabilidad central recae sobre la entidad rectora de la política de apoyo a los pequeños productores, la cual también tiene que asumir un rol articulador de todos los pisos.